

KISS BARNABÁS

Az alapjogok korlátozása és a közérdek*

Bevezető

Az emberi jogok korlátozásának előkérdései

Az emberi jogok korlátozása *lehetőségének és feltételeinek* meghatározása lényegében *jogbölcseleti* jellegű kérdések megválaszolásán alapul. Olyan alapvető problémákra keressük a választ, hogy vannak-e, és melyek lehetnek az *emberi szabadság* határai, *milyen módon és milyen mértékig igazolható a szabadság korlátozása*, illetve *hol kezdődik a szabadság megengedhetetlen korlátozása*, vagyis mik a „korlátozás korlátai”.¹ Jelen dolgozat a jogkorlátozás alkotmányos kereteit illetően elsődlegesen a „közérdek” és „politikai rokonai” („nemzeti érdek”, „államérdek”, „közjó” stb.) szempontjának érvényesítési lehetőségeit kívánja röviden vázolni.²

A 18. századi felvilágosodás és természetjogi gondolkodás előtérbe helyezte azt a kérdést, hogy *mennyiben lehet alapvetőnek elismert jogokat (szabadságokat) korlátozni*, ami megfordítva azt is jelenti, hogy *mennyiben korlátozzák ezek a jogok az államhatalmat*. W. Blackstone szerint a szabadság korlátozható, de csak a köz (közjó) szempontjából szükséges mértékben.³ Az „*Ember és polgár jogainak deklarációja*” (1789. augusztus 26.) 4. cikkében a természetes jogok gyakorlásának „nincs más korlátja, mint az, hogy *a társadalom többi tagja számára is biztosítani kell ugyanezeknek a jogoknak a gyakorlását*. Korlátokat csak törvény állapíthat meg.” A Deklaráció *bevezetője* az emberi jogok kinyilatkoztatása céljaként azt határozta meg, hogy világos mércét teremtsen a politikai intézmények és a polgárok követeléseire számára az alkotmány és a „*közjólét fenn*”

* A tanulmány az OTKA támogatásával készült.

¹ Lásd erről HALMAI GÁBOR és TÓTH GÁBOR ATTILA: Az emberi jogok korlátozása. In *Emberi jogok*. (Szerk. Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila) Osiris Kiadó, Bp., 2003, 108–109. p.

² A közérdek fogalom használatának lehetőségéről a joggyakorlatban alapvető jelentőségű a jogirodalomban SAJÓ ANDRÁS: A közérdek-fogalom (Értelemadási kísérlet). In *Van és legyen a jogban. (Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára)*. KJK MTA Jogtudományi Intézet, Bp., 1999, 241–267. p. A jogkorlátozás általános kérdéseivel kapcsolatban lásd még SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom*. KJK MTA ÁJI, Bp., 1995, 354–375. p.; GYÖRFI TAMÁS: A törvényhozó hatalom jogi korlátai. In *Jogbölcseleti előadások*. (Szerk. Szabó Miklós) Miskolc, 1998, 139–159. p.

³ Lásd erről SAJÓ ANDRÁS: i.m. (1995) 354–355. p. és i. m. (1999) 242. p.

tartása” szolgálata érdekében. A Nyilatkozat egyéb rendelkezései azonban már tartalmazznak közérdeket szolgáló korlátozásokat is. A 10. cikk alapján senki sem üldözhető meggyőződése miatt, ha annak kinyilvánítása nem sérti a „*törvénnyel oltalmazott közrendet*”. A 17. cikk pedig lehetőséget biztosít a tulajdon elvonására, ha a „*törvényben megállapított közérdek elkerülhetetlenül megköveteli*”.⁴

Az USA Alkotmánya preambulumban az alkotmány céljaként határozza meg a *közjó előmozdítását* és a *szabadság biztosítását*. A *szabadság és a rend (közrend)* közötti konfliktus feloldása a mai napig is az amerikai kormányzat nagy dilemmája.⁵

Ez a dilemma persze nem csak az Egyesült Államok sajátja. A *szabadság* ígéretével fellépő *liberális* állam a *közjót* szolgáló *abszolutizmus* tagadásaként született. Napjainkig *két lehetséges szélső* álláspont között folyik az emberi jogok és szabadságok jellegéről és a korlátaikról folyó vita. Az *egyik véglet* az *emberi jogokat, az egyén szabadságát abszolutizálja*, és nem, vagy alig ismeri el azok korlátozhatóságát valamiféle közérdekre, közösségi igényekre alapozva. A *másik szélsőséges felfogás a közösség érdekének feltétlen elsőbbségét* hangsúlyozza és a *közjó (államérdek stb.)* szolgálatában mindig teret enged az egyén jogai és szabadságai korlátozásának az állam által.

Ez a szemléletbeli különbség nyilvánul meg az emberi jogok *morális – kantianus* jellegű – felfogása és az ún. *haszonelvű megközelítése* között.⁶ A *morális* emberi jogi szemlélet hívei megkísérlik körülhatárolni az *állam által semmiképp sem sérthető szabadság* körét, és nem fogadják el, hogy egy embert eszközként használjanak fel valamilyen, *bármennyire is fontos (közösségi) cél* érdekében; vagyis a *cél nem szentesítheti az eszközt*. A *haszonelvű (utilitarista)* jogfelfogás alapján a szélesebb köz, a *közjó megvalósítása érdekében az egyén illetve a közösség egy részének jogai – mint szükséges rossz – csorbíthatók*. Ez alapján az *egyén a közösségi célok eszközévé válhat*.

A fenti két szemlélet illusztrálására kiváló *tankönyvi illetve gyakorlati példák* állnak rendelkezésre. Pl. megkínózható-e egy terrorista gyermeke annak érdekében, hogy apja felfedje terveit, ha ezzel megelőzhetővé válik sokak életének és testi épségének elvesztése.⁷ Kényszervallatásnak vethető-e alá nyolc terrorista-gyanús személy, ha tudjuk, hogy közülük öt biztosan ártatlan, csak azt nem, kik azok. Ha pedig nem csinálunk semmit, akkor a jövő héten százak halhatnak meg.⁸ Az emberi jogokról alkotott *morális felfogás alapján mindkét kérdésre nemleges a válasz*. Hozzá kell tennünk, hogy egy közvélemény-kutatás az adott kérdésekben nagy valószínűséggel más eredménnyel zárulna.

⁴ *Az emberi jogok dokumentumokban*. (Összeállította Kovács István és Szabó Imre) KJK, Bp., 1980, 119–123. p.

⁵ Lásd erről KENNETH JANDA – JEFFREY M. BERRY – JERRY GOLDMAN: *Az amerikai demokrácia*. Osiris, Bp., 1996, 24–28. p.

⁶ Lásd erről HALMAI – TÓTH: i. m. 109–110. p.

⁷ Hasonló esetekről uo.

⁸ TAKÁCS PÉTER: *Nehéz jogi esetek*. Napvilág Kiadó, Bp., 2000, 289–293. p.

Talán az előbbi esetek is jól példázzák napjaink világában az *emberi jogok egyik legaktuálisabb* kérdését. Milyen szabadságjogainkat és milyen mértékig kell (lehet) feláldozni a *terrorizmus elleni harc* jegyében, a közbiztonság, élet- és vagyonbiztonság egy magasabb (vagy csak vélhetően magasabb) szintjéért. Érdekes adalékul szolgált e szemléletbeli különbségekhez egy a napokban zajló televíziós vita az iraki diktátor halálbüntetéséről. Az egyik legismertebb ügyvéd azzal érvelt a halálbüntetés helyessége mellett, hogy az életfogytiglani büntetés végrehajtása egyrésztől sokba kerül az adófizetőknek, másrésztől a diktátor kiszabadítása érdekében biztos túszejtési akciók indulnának, és ez sok ember életébe is kerülhetne.

A *modern alkotmányos jogállamok* a két szélsőségesnek tekinthető álláspont között egyfajta *középutat*, *kompromisszumus* megoldást jelenítenek meg. Vannak olyan emberi jogok, amelyek *nem tűrnek korlátozást, abszolútnak* tekinthetők, tehát jelentős mértékben *korlátozzák az államot*. Az alkotmányos államban is fennáll ugyanakkor a közhatalomnak, a *törvényhozásnak* az a lehetősége, hogy a *közérdek, a közösség rendje, a társadalmi béke* érdekében behatoljon a szabadság birodalmába, így bizonyos jogokat, bizonyos feltételek mellett korlátozhasson. Az, hogy *mi kerüljön a jogok egyik vagy másik csoportjába*, illetve, hogy *mennyiben korlátozott a törvényhozó a korlátozásban* – a nemzetközi normák figyelembe vételével – alapvetően az *alkotmányozó döntésétől függ*. A két szemlélet egybevetéséből tehát *„nem az következik, hogy az emberi jogokat általában véve tilos korlátozni, hanem az, hogy a jogkorlátozás megengedhetőségét végső soron az említett morális követelmények határozzák meg.”*⁹

Mi tehát a *legalapvetőbb probléma* a közérdek, a közjó szempontjának érvényesítésével kapcsolatban az alapvető jogok korlátozása esetén? Az egyik legnagyobb gondot először is az jelenti, hogy az *állam, a törvényhozás* vagy adott esetben a *(pártatlan) közigazgatás „hivatalból” képesnek és alkalmasnak* tekinti magát a *közérdek objektív meghatározására és érvényesítésére*. Az állam és szervei tehát *eleve letéteményesei* a közérdek, közakarat kinyilvánításának. Ez egyfajta *„közérdek-monopóliumot”* teremt.

A másik probléma lényege abban foglalható össze, miszerint az *„állam és közérdek megszorítás nélküli érvényesítése azt jelentené, hogy nincsenek igazi korlátok: az alapjogok elkopnak.”*¹⁰ „A közérdek fogalom ... a magánérdek és magánszféra megnyomorítására szolgál; pontosabban egyes magánérdekek, csoportok igazságtalan előnyökhöz juttatásakor alkalmazzák hivatkozási alapul.”¹¹ Tovább tetézi a bajt, hogy lényegében olyan *üres és határozatlan „gumi-fogalmakkal”* állunk szemben, amelyek részletesebb értelmezésük hiányában *önkényes jogalkalmazáshoz* vezetnek.

A közérdek fogalom *tartalmi bizonytalanságának felszámolásában* lényeges feladatai vannak – ha nem is egyenlő mértékben – mind a *törvényhozónak*,

⁹ HALMAI – TÓTH: i. m. 110. p.

¹⁰ SAJÓ ANDRÁS: i. m. (1995) 359. p.

¹¹ SAJÓ ANDRÁS: i. m. (1999) 241. p.

mind pedig a *bírói hatalomnak*. A bonyolult és gyorsan változó társadalmi viszonyok közepette persze nem könnyű *általános, objektív, ugyanakkor rugalmas* támpontok meghatározása. Mindezek mellett mégis talán a *bírói (alkotmánybírói) ellenőrzésre* hárulhat nagyobb teher és felelősség ebben a vonatkozásban, különösen, ha a *közérdek nevében alapjogokat korlátoznak*. Azt már előljáróban leszögezhetjük, hogy a közérdek és a vele rokon fogalmak *részletesebb tartalmi vizsgálatával* napjainkig mind a *hazai, mind a nemzetközi jogalkotás és bírói gyakorlat is adós maradt az alapjogok területén*.

A közérdek-fogalom értelmezésére a magyar jogirodalomban Sajó András tett kísérletet 1999-ben.¹² Az „értelemadási kísérlet” jellegéből adódóan persze nem lehet alkalmas arra, hogy minden esetben a gyakorlat számára is közvetlenül alkalmazható zsinórmérceként szolgáljon.

Felfogása szerint *három elemnek, feltételnek* kell azonosíthatónak lennie:

1. A *köz (közösség)*, vagyis az érintettek körének azonosítása, azonosíthatósága valamely körülmény tekintetében.
2. A (közös) *érdek* empirikus azonosíthatósága. „Minden olyan megoldás megvalósítja a *közérdeket*, amely különbségtétel nélkül közvetlenül érintheti egy közösség bármely tagját oly módon, hogy e közösség bármely – legalább egy – tagját jobb helyzetbe hozza anélkül, hogy bármely más tagja hátrányosabb helyzetbe kerülne.”¹³ (Ez utóbbi az ún. Pareto optimum.)
3. A közérdek igazolásának harmadik lehetősége: „a *pozitív externalitások*”. Az az intézkedés szolgálja a közérdeket, amely a döntéshozók körén kívül is csak pozitív külső hatásokkal jár.

Végezetül idézzük Sajó András összegző megállapítását. „A fent vázoltak szerint a közérdek három esetben igazolható. 1. Egy azonosítható csoport tagjai *legalább a lehetőségeiket tekintve jobb körülmények között* vannak, és *nincsenek* kívülállókat érintő *negatív externalitások*. 2. Egy adott intézkedés *egy adott csoport (tagjai) javára* szolgál abban az értelemben, hogy a tagok saját közös érdekeiket előmozdíthatják; nincsenek externális hatások. 3. Egy intézkedés *csak pozitív externalitásokkal szolgál; nem ellentétes* az így keletkezett közérdekkel, ha ezek az előnyök a társadalom tagjai között egyenlőtlenül oszlanak el (sem az, ha a kedvezményezettek nem alkotnak valamilyen közt). Ezeket az eseteket szoros értelemben vett közérdek-helyzeteknek nevezem.”¹⁴

¹² Uo.

¹³ Uo. 258. p.

¹⁴ Uo. 262. p.

Közérdekű jogkorlátozás a nemzetközi jogban

A nemzetközi jog tudománya a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (ENSZ; 1966) és az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* (Európa Tanács; 1950) rendszerének alapján a bennük megfogalmazott jogokat a korlátozás lehetősége és feltételei alapján *három csoportba osztja*:¹⁵

a) *Abszolút jogok*; vagyis azok a jogok, amelyek mindenkor és *korlátozás nélküli* biztosítására vállalnak az államok kötelezettséget (pl. élethez való jog; kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalma; büntetőtörvények visszaható hatályának tilalma stb.).

b) Azok a jogok, amelyekről *időlegesen*, szigorú feltételek szerint elrendelt „szükségállapot” idején *el lehet térni* (pl. kényszer vagy kötelező munka tilalma, a bírósági eljárás egyes garanciális rendelkezései stb.).

c) *Korlátozható jogok*; a polgári és politikai jogok olyan csoportja, amelyek *állandó jelleggel*, meghatározott *szigorú feltételek* mellett *törvényi korlátozás* alá vehetők. E feltételek között szerepel az a követelmény, hogy a korlátozásra csak az egyezményekben megfogalmazott *általános indokra* való hivatkozással kerülhet sor. A dolgozat témáját adó „közérdekek” („közrend”; „közegészségügy”; „közkerölcs” stb.) problematikája is ebben a körben merül fel.

A nemzetközi dokumentumok *legitim alapjog-korlátozási okokként* a közérdekeség érvényre juttatására részben *általános klauzulát*, mások pedig *jogspecifikus*, az egyes jogokhoz kapcsolódó korlátozási célokat fogalmaznak meg.

Az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* (1948) 29. cikk (2) bekezdése *általános klauzulát* tartalmaz: „Jogainak gyakorlása és szabadságainak élvezete tekintetében senki *sincs alávetve más korlátozásnak*, mint amelyet a törvény kizárólag *mások jogai és szabadságai* elismerésének és tiszteletben tartásának biztosítása érdekében, valamint a *demokratikus társadalom erkölce, közrendje és általános jóléte* jogos követelményének kielégítése érdekében megállapít.”

A *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (PPE) az egyes jogoknál fogalmaz meg specifikus korlátozási célokat. Ilyen *egyedi korlátozási klauzula* található a következő jogoknál:

- 12. cikk: mozgásszabadság,
- 14. cikk 1. pont: bírósági tárgyalás nyilvánossága;
- 18. cikk 3. pont: gondolat, lelkiismeret és vallásszabadság;
- 19. cikk: szabad véleménynyilvánítás (a 20. cikk külön is tiltja a háborús propagandát, olyan nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat);
- 21. cikk: gyülekezési jog;

¹⁵ A bőséges irodalomból lásd pl. BOKORNÉ SZEGŐ HANNA: Az emberi jogoktól való időleges eltérés, illetve az emberi jogok állandó jellegű törvényes korlátozása. *Acta Humana*, 1995. N° 18–19., 24–39. p.; NAGY KÁROLY: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Bp., 1999, 317–339. p.

– 22. cikk: egyesülési jog.

Ezekre a formulákra az a jellemző, hogy *közérdekű általános indokok* mellett *mások jogainak és szabadságának* védelme érdekében teszik lehetővé az adott jog törvényi korlátozását. A megfogalmazás sorrendje azért érdekes, mert a *fontossági rangsor éppen a fordítottját tenné indokoltá*. A magyar *Alkotmány-bíróság* határozott álláspontja is az, hogy elvont közérdek nem lehet alapja olyan mérvű korlátozásnak, mint mások alapvető jogainak védelme.

Ami az ENSZ egyezségokmányának közérdekű korlátozási formuláját illeti, *egyes indokokra több korlátozható joggal kapcsolatban is* hivatkozni lehet. Ezt az alábbi táblázat szemlélteti:

Korlátozható jogok	12.c	14.c.1.	18.c.3.	19.c.	21.c.	22.c
Közrend	X	X	X	X	X	X
Közegészség	X		X	X	X	X
Közerkölcs	X	X	X	X	X	X
Állam biztonsága	X	X		X	X	X
Közbiztonság			X		X	X
„Demokratikus társadalomban szükséges”		*			*	*

Mint látható, három alapjog (bíróági eljárás nyilvánossága, gyülekezési és egyesülési jog) esetében a fenti okokból korlátozásra csak akkor kerülhet sor, ha az a „*demokratikus társadalomban*” szükséges.

„E rendelkezés az említett jogok tekintetében a korlátozás alapjául szolgáló indokokra való *hivatkozás lehetőségének további megszorítását jelenti*”.¹⁶ E megszorítás tartalmát illetően az ún. *Siracusai elvek* 21. cikke a következőket hangsúlyozza: „minthogy a *demokratikus társadalomnak* nincs egyedüli modellje, egy társadalom, amely elismeri az ENSZ Alapokmányában és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában meghatározott emberi jogokat, olyannak tekintendő, mint amely a meghatározásnak megfelel.”¹⁷

Egyet kell értetnünk *Bokorné Szegő Hannával* abban, hogy ez a meghatározás *igen kevésbé járul hozzá* az Egyezségokmány szabályozásának *szabatoszá tételéhez*. Persze ugyanez a helyzet a közérdekűség körébe tartozó egyéb definiálatlan általános fogalmakkal is. Ez nagy szabadságot biztosít az egyes államok törvényhozása számára a korlátozás lehetőségét illetően.

Külön ki kell emelni a PPE 25. cikkét, amely az *állampolgárok* számára biztosított *politikai jogok* korlátozásával kapcsolatban csak annyit mond ki, hogy azokat minden megkülönböztetés, illetőleg „*ésszerűtlen korlátozások nélkül*” kell biztosítani. Mivel itt *csak az állampolgárok* számára biztosított jogok-

¹⁶ BOKORNÉ SZEGŐ HANNA: i. m. 34. p.

¹⁷ Idézi BOKORNÉ SZEGŐ HANNA: Az emberi jogok egyes csoportjainak megkülönböztetése és az alkotmányfejlődés. *Állam- és Jogtudomány*, 1989/2. sz., 350. p.

ról van szó, az Egyezségokmány szerzői valószínűleg nem kívánták korlátozni az államok cselekvési szabadságát saját polgáraikat illetően.

Az 1993. évi XXX. törvénnyel kihirdetett *Emberi Jogok Európai Egyezménye* szintén nem tartalmaz általános szabályt a benne rögzített jogok korlátozhatóságáról, hanem az *egyes jogoknál* intézkedik a korlátozás megengedett indokairól.

A következőkben csak azokat a jogokat soroljuk fel, amelyek a *közérdek körébe tartozó klauzulába megfogalmazott indokok alapján* korlátozhatók:

- 6. cikk 1.: a bírósági tárgyalás nyilvánosságának elve;
- 8. cikk: a magánélet védelme;
- 9. cikk: gondolat-, vallás- és lelkiismereti szabadság;
- 10. cikk: a véleménynyilvánítás szabadsága;
- 11. cikk: gyülekezés és egyesülés szabadsága;
- 1. jegyzőkönyv 1. cikk: tulajdonhoz való jog;
- 4. jegyzőkönyv 2. cikk: a mozgásszabadság;
- 7. jegyzőkönyv 1. cikk: külföldiek kiutasítása.

Ki kell emelnünk, hogy a közérdekű jogkorlátozási indokok (célok) mellett – sőt jelentőségét illetően előtt – az esetek döntő többségében vagy *általában* kerül megfogalmazásra „*mások jogainak vagy szabadságainak védelme*”, vagy pedig *ilyen tartalommal bíró egyéb konkrét indokokat* találhatunk, mint pl. „*kiskorúak érdekei*”, „*felek magánéletének védelme*”, „*mások jó hír neve vagy jogai*”, „*bizalmas értesülés közlésének megakadályozása*” stb.

A következő táblázat a közérdek körébe tartozó korlátozási célokat ábrázolja:

	6.c.1.	8.c.	9.c.	10.c.	11.c.	1.jk.1.	4.jk.2.	7.jk.1.
Demokratikus társadalomban szükséges	*	*	*	*	*		*	
Közürend	X		X				X	X
Közübiztonság		X	X	X	X		X	
Nemzetbiztonság	X	X		X	X		X	X
Erkölcök	X	X	X	X	X		X	
Közüegészség		X	X	X	X		X	
Zavargás vagy büncselekmény megelőzése		X		X	X		X	
Ország gazdasági jóléte		X						
Területi sérthetlenség				X				
Bíróságok tekintélye és pártatlansága				X				
Közüérdek						X		

A táblázatból is kitűnik, hogy a nevesített korlátozás fogalmai nagyban *hasonlítanak* a PPE indokaira és ugyanolyan elvontak. Ki kell emelnünk azonban,

hogy az Európai egyezményben *általános* az a megszorítás, hogy csak a „*demokratikus társadalomban szükséges*” indokok lehetnek helytállóak.

Az *Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga* az elmúlt évtizedek során kidolgozta az Egyezmény biztosította jogok korlátozása alapjait, a *jogszerű korlátozás tesztjét*. Ennek során, miközben viszonylag egyértelművé vált a gyakorlatban az „*egy demokratikus társadalomban szükséges*” formula alkalmazása, úgy tűnik, hogy a Bíróság *kísérletet sem tett a közérdekek fogalmi tisztázására, azokat mintegy adottnak tekintve*. Ha egy részes állam a megfelelő cikk kapcsán az ott felsorolt jogszerű korlátozási okra hivatkozik – az egyéb feltételek mellett – ez elegendő lehet a jogi szabályozás és a joggyakorlat megfelelő voltának igazolására a „közérdek” tényleges tartalmának elemzése nélkül is. A Bíróság tehát csak *általánosságban vizsgálja* vajon fennáll-e a cikkben felsorolt korlátozási feltétel (erkölcsi érdek, közrend, nemzetbiztonság stb.).

Az alábbiakban röviden összefoglaljuk a Strasbourgi Bíróság jogkorlátozási tesztjének lényegét.¹⁸

Az Egyezmény rendszerében jellemzően a cikkek (1) bekezdése fogalmazza meg a meghatározott szabadságjogokat, míg a (2) bekezdések olyan általános, illetve különös okokat sorolnak fel, amelyekre hivatkozással a Magas Szerződő Felek korlátozhatják e jogok gyakorlását. A Bíróság felfogása szerint ez a szerkezet elősegíti az *egyéni jogok és a demokratikus társadalom általánosabb érdekei közötti egyensúly* megteremtését ezek konfliktusa esetén (*Klass és társai kontra NSZK – [1978.]*).

Mivel a (2) bekezdésekben említett megszorító szabályok önmagukban igen szélesek, annak biztosítása érdekében, hogy az állam hatalmával visszaélve ne szélesítse ki ezek tartalmát a Bizottság 1979-ben a *Sunday Times* kontra *Egyesült Királyság* ügyben e klauzulák *megszorító értelmezésének* szabályát fogadta el. Ez azt jelenti, hogy bármely korlátozás alapja csak olyan körülmény lehet, amely magában a kivételt felsoroló *rendelkezésben található*, és ezek a körülmények pedig csak olyan módon értelmezhetők, hogy az *ne menjen túl a szavak hétköznapi értelmén*.

A Bíróság *első lépésben* azt vizsgálja, hogy az állam *eljárása jogszerű* volt-e, összhangban van-e a joggal. (Ez lényegében *formai követelményeket* takar.) *Ha nem*, akkor megállapítja az Egyezmény megsértését és a további vizsgálat szükségtelen. Ha az *állam jogszerűen* járt el, akkor azt kell megnézni, hogy az eljárás a *demokratikus társadalomban szükségszerűnek tekinthető-e* olyan egy vagy több jogszerű oknál fogva, amelyek a releváns cikkben fel vannak sorolva (közrend, erkölcs stb.). A megszorító értelmezés mindkét szakaszban alkalmazandó.

¹⁸ Lásd erről pl. DONNA GOMIEN: *Rövid útmutató az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez*. Európa tanács IDK, Bp., 1994, 162. p.; *Tanulmányok az Emberi Jogok Európai Egyezménye legfontosabb rendelkezéseihez kapcsolódó strasbourgi esetjogról*. HVG-Orac, Bp., 1999, 349. p.; VINCENT BERGER: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG-Orac, Bp., 1999, 81. p.

Ami a „*demokratikus társadalomban szükségszerű*” elvet illeti, az államokat kétségtől megillető *mérlegelési jog* kontrollálására a gyakorlatból a további megállapítások szűrhetők le. Az állam nem hivatkozhat jogszerűen *általános szükségszerűsége*re, ezt az elvet össze kell kapcsolni a vonatkozó cikkben felsorolt valamely *speciális okkal*.

A „*demokratikus társadalom*” fogalmát sem az Egyezmény sem pedig a Bíróság nem definiálta. Az államok társadalmi, politikai berendezkedésének, történelmének, hagyományainak stb. sokszínűsége folytán ez nyilván nem is lehetséges. Bizonyos elvek iránymutatásként azonban az esetjogból kiolvashatók. Ilyen a *pluralizmus* követelménye, az *emberi jogok* tiszteletben tartása, *tolerancia* stb. A Bíróság azt is kifejtette, hogy a *szükségszerűnek* nem szinonimája az „elengedhetetlen” szó, és nem olyan rugalmas, mint az „elfogadható”, „szokásos”, „hasznos”, „ésszerű” vagy „kívánatos” kifejezések.

Az, hogy egy adott állami eljárás megfelel-e a „*demokratikus társadalomban szükséges*” elveknek *tartalmi* vizsgálatot igényel. A Bíróság *kétirányú elemzést* végez. Ezt az irodalom és a gyakorlat „*szükségességi és arányossági tesztként*” tartja nyilván. Először arról határoznak, hogy az alkalmazott korlátozásnak van-e *jogszerű célja*. Ezt követően az vizsgálandó, hogy az adott kérdésben a korlátozás eszközei *arányosak-e* a jogszerűen követett céllal. Megvizsgálandó, hogy „*közérdek*” oldalán fennáll-e olyan *nyomós társadalmi indok* (pressing social need), amely feltétlenül megköveteli a jogkorlátozást.

Ebben a vizsgálatban az *arányosság elve* (proportionality principle) *nem önállóan és egységes formában* jelenik meg, hanem *leggyakrabban a szükségességi teszt* részeként. Az eldöntendő kérdés sok esetben úgy hangzik, hogy a *jogot korlátozó rendelkezés arányban áll-e* az egyezmény által elismert közösségi célokkal.¹⁹

Az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke biztosítja a *javak tiszteletben tartásának* jogát, melyet egyszerűbben úgy ismerünk, mint a *tulajdonhoz való* jogot. Ez a rendelkezés pusztán általános értelemben vett *közérdekből* lehetővé teszi a tulajdontól való megfosztást. A Bíróság a közérdek és az egyén érdekeinek összhangjával kapcsolatos nézetét a *Lithgow és társai kontra Egyesült Királyság* (1987), valamint a *James és társai kontra Egyesült Királyság* (1986) ügyben dolgozta ki.

A Bíróság az utóbbi ügyben leszögezte: „*A közérdek*” *fogalma* szükségszerűen *széles* ... A Bíróság természetesnek találta, hogy a *törvényhozás mérlegelési jogköre* a szociálpolitika és gazdaságpolitika végrehajtásában *széles* kell, hogy legyen, úgy tekinti a *törvényhozás határait*, mint ami a „*köz érdekében*” áll, kivéve, ha ez a határozat nyilvánvalóan nélkülözi az *ésszerű* alapokat.

A legitim szociális, gazdasági vagy politika által érintett tulajdon megszerzése még *akkor* is a „*köz érdekében*” történhet, ha a *szélesebb értelemben vett közösség nem közvetlenül használja vagy élvezzi* a megszerzett tulajdont.”

¹⁹ HALMAI – TÓTH: i.m. 128. p.

A cikk szavaiból és a Bíróság előtti esetjog értelmezéséből világosan kitűnik, hogy az *állam szélesebb körű mérlegelési jogot* élvez a *közérdek* meghatározásában, mint az Egyezmény egyéb cikkeiben előírt, „a demokratikus társadalomban szükségszerű” elv meghatározásában.

Az alapjogok korlátozásának alkotmányi szabályozása

Az 1949. évi XX. törvény VIII. fejezetében foglalkozott az állampolgárok alapvető jogaival és kötelességeivel. Négy alapvető jog kivételével az Alkotmány a jogok alanyaiként a „dolgozókat” jelölte meg.²⁰ Az alaptörvény *általános jogkorlátozási formulát* nem tartalmazott, de a *politikai szabadságjogokat* eleve korlátozta azzal, hogy ezeket (szólásszabadság, sajtószabadság, gyülekezési szabadság) csak a „dolgozók érdekeinek megfelelően” biztosította (55. §). Az 56. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Népköztársaság a *dolgozók társadalmi, gazdasági és kulturális tevékenységének fejlesztése érdekében biztosítja az egyesülési jogot.*”

A megdöntött uralkodó osztálynak a *politikai szabadságjogok terén való korlátozottságát* ebben a korszakban természetesnek tekintették. Az „állampolgári szabadság tartalmát adó szabadságjogok *alanyi jogi jellege* a szocialista államban csakis úgy értelmezhető, hogy az *nem foglalja magában a szocializmus elleni erők szabad tevékenységének jogosultságát*. Ezért a szabadságjogok gyakorlásának feltétlen igénye csak a személyes szabadság és sérthetatlenség, továbbá a lelkiismereti szabadság és a vallásgyakorlat jogával áll fenn, míg a *szólás-, sajtó-, gyülekezési- és egyesülési szabadság joga* csak a dolgozók érdekeinek megfelelően gyakorolható”.²¹ Ezzel a formulával a politikai jogok lényegében mindenfajta megkötés nélkül korlátozhatók, illetve lényegüket illetően teljesen elvonhatók. Ugyanazt tették, amit a burzsoáziában kritizáltak. „A *tőkés alkotmányok* jó része lehetővé tette és teszi, hogy a kinyilatkoztatott állampolgári *alapjogokat* más törvényekben úgy korlátozzák, hogy azoknak alkotmányos elismertsége a tőkés osztály számára semmiféle nehézséget ne eredményezzen. A *közbiztonság* érdekeire való hivatkozással például a burzsoázia az állampolgári *szabadságjogokat* a *társadalom dolgozó osztályaitól olykor teljesen megvonja.*”²²

Az 1972-es alkotmányreform következtében *általános állampolgári jogokká* szélesedtek a korábban csak a „dolgozóknak” járó jogok, de a jogok korlátozására bekerült az alaptörvénybe egy *általános „gumiszabály”*. Az 54. § (2) bekezdése értelmében „az állampolgári jogokat a *szocialista társadalom érdeke-*

²⁰ A szocialista alkotmány alapjogi koncepciójáról lásd KISS BARNABÁS: *A jog egyenlősége – az egyenlőség joga*. SZEK JGYF Kiadó, Szeged, 2006, 96–98. p.

²¹ BEÉR – KOVÁCS – SZAMEL: Magyar államjog. Tankönyvkiadó, Bp., 1972, 471. p.

²² Uo. 437. p.

ivel összhangban kell gyakorolni; a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári kötelezettségek teljesítésétől.”

Fennmaradt emellett a *politikai jogok további korlátozottsága*. A szólásszabadságot, a sajtószabadságot és a gyülekezési szabadságot (64. §) ettől kezdve nem a „dolgozók”, hanem „a szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően” biztosította az állam. Az *egyesülési jog* (65. §) ugyan szintén általános állampolgári joggá szélesedett, de a *tömegszervezetek és tömegmozgalmak létrehozásának* lehetősége csak a (2) bekezdésben meghatározott *konkrét – szocialista – célok érdekében* adatott meg.

Az 1989. október 23-án hatályba lépett alkotmánymódosítás az alapjogvédelem területén is jelentős fordulatot hozott.

„8. § (1): A Magyar Köztársaság *elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelezettsége.*

(2) Alapvető jog gyakorlása csak *alkotmányerejű törvényben* megállapított olyan *korlátozásnak* vethető alá, amely az *állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölc*s vagy *mások alapvető jogainak és szabadságának védelme érdekében* szükséges.”

A (4) bekezdés felsorolja azokat az alapvető jogokat, amelyeket még *kivételes jogrend idején sem lehet korlátozni vagy felfüggeszteni*. Ki kell emelnünk, hogy ez a *katalógus bővebb*, mint a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban ide sorolt emberi jogok köre.

Ez az alkotmánymodell *két lényeges dologban* különbözik a jelenleg hatályostól.²³ Az eredeti szöveg kizárólag *alkotmányerejű törvény* útján engedte meg az alapjogok szabályozását és korlátozását egyaránt. Tehát *bármilyen tartalmú szabályozás valamennyi alapjogra* vonatkozóan csak az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával elfogadott törvényben történhetett.

A *másik lényeges különbség* a korlátozás okai sajátos koncepciójával kapcsolatos. A (3) bekezdés – a *nemzetközi egyezményekkel összhangban* – felsorolta azokat a *közérdekű célokat* (állam biztonsága, belső rend stb.) amelyek érdekében az alapvető jogok gyakorlása korlátozásnak vethető alá. Az eredeti 1989-ben elfogadott szöveg azonban – a *nemzetközi dokumentumoktól eltérően* – nem egyes jogoknál, hanem *valamennyi alapjogra* irányadóan tette lehetővé azok korlátozását. Az Alkotmány eredeti szabálya nem tartalmazta azt a nemzetközi egyezményes formulát sem, miszerint a korlátozás csak akkor megengedhető, ha az „*egy demokratikus társadalomban szükséges*”. Márpedig e klauzula keretében mind a strasbourgi, mind a luxemburgi bírósági gyakorlat hatására lényegében egész Európában egységes alapjogkorlátozási módszer alakult ki, amely az „*arányosság kritériumán* nyugszik”.²⁴ „Úgy tűnik, ez a megoldás egy

²³ Vö. *Az alkotmány magyarázata*. KJK KERSZÖV, Bp., 2003, 206–210. p.; SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Bp., 2001, 395–397. p.

²⁴ Uo. 397. p.

erős formai kritérium mellett (amelyet az alkotmányerejű törvény testesít meg) egy *gyengébb tartalmi védelmet* kívánt az alapjogoknak biztosítani.”²⁵

Ebben a megoldásban – miután az *alkotmányszöveg tág teret enged a közérdekből történő jogkorlátozásnak* – az alkotmányjogi biztosítékok helyett a *politikáé a főszerep*. Ha sikerül a szükséges kétharmados többséget biztosítani, akkor a *törvényhozó viszonylag nagy szabadságot kap*, hiszen általános közérdeket kifejező okot mindig könnyen lehet találni valamely alapjog „visszafogására”.

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel megállapított jogkorlátozási formula igen *rövid életűnek* bizonyult, mindössze 1990. június 25-ig volt hatályban. Emiatt alkalmazásához alkotmánybíróági gyakorlat sem tapadt. Az Alkotmánybíróság ekkor sem ment bele az olyan elvont fogalmak értelmezésébe mint az állam biztonsága, belső rend, közbiztonság stb.

Az Alkotmány 8. §-ának *hatályos rendelkezését az 1990. évi XL. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás állapította meg*. Az MDF–SZDSZ paktum alapján az ellenzéki kerekasztal által javasolt, s a kerekasztal-tárgyalásokon jóváhagyott szöveget állították vissza. „Az alkotmánymódosítás célja feltehetően a védelem erősítése és tárgyiasítása volt.”²⁶

Az alapjogi formula jelentősen megváltozott. A 8. § (2) bekezdése értelmében: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat *törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja*.” Az Alkotmány tehát ma már *nem határozza meg általánosan az alapjogok korlátozásának elfogadható indokait*. (Nem tartalmaz egyébként speciális jogkorlátozási kritériumokat sem.) Az ország kormányozhatósága érdekében 1990-ben *megszűnt az alkotmányerejű törvény kategóriája*, és ezzel az *alapjogok általánosan kötelező erejű minősített többségű* szabályozása is. Ettől kezdve az adott alapjognál került meghatározásra, hogy melyiknél elég egyszerű, és hol szükséges „*kétharmados*” többség.

Nagy jelentőségű továbbá az a változás, amely *német mintára* az alapjogok korlátozásának felállít egy tartalmi korlátot is, vagyis „*alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja*”. (Az egykori országgyűlési jegyzőkönyvek tanúsága szerint a formula elfogadtatása nem ment könnyen. Egyes képviselők kifogásolták az ilyen bizonytalan jogfogalom létjogosultságát az Alkotmányban.) Hasonló formulát tartalmaz egyébként az Európai Unióban az *Alapvető Jogok Kartája* is. Az 52. cikk 1. pontja szerint a jogkorlátozó törvénynek „*tiszteletben kell tartania e jogok és szabadságok lényegét*”.

Mivel az *Alkotmány nem határozza meg*, hogy mi tartozik az egyes jogok *lényeges tartalmi körébe*, az *Alkotmánybíróásra* hárult az a feladat, hogy kioldozza a 8. § (2) bekezdésének érvényesíthetőségét. A taláros testületnek *kettős célt* kellett megvalósítani. Meg kellett határoznia az *egyes jogok tartalmi sajátosságait*, másrészt pedig ki kellett dolgoznia azokat a *teszteket*, amelyek

²⁵ Az alkotmány magyarázata. i. m. 208. p.

²⁶ SÖLYOM LÁSZLÓ: i. m. 395. p.

alapján megítélhető a jogkorlátozás alkotmányossága. Ezek közül a legfontosabb az *alkotmányos alapjogok* korlátozásánál alkalmazott ún. *alapjogi teszt*, vagyis a *szükségességi-arányossági próba*.

Az 1996–97-ben egy *új alkotmány előkészítésére* irányuló kísérlet kapcsán az alkotmányozó bizottság vissza kívánt térni az 1989-es állapothoz, és nevesíteni akarták az alapjog korlátozására felhatalmazó okokat, de „a demokratikus társadalomban szükségessé” klauzula ismét szóba sem került. A felsorolás visszaállításától azt remélték, hogy kikapcsolják az Alkotmánybíróság által tágan értelmezhető fogalmakat. (Ezt persze elég nehéz lett volna elérni szintén tágan értelmezhető fogalmak újbóli „hadrendbe állításával”). A *jogirodalomban* felvetődött olyan álláspont is, hogy szakítani kellene azzal a szabályozási módozattal, amely általános felhatalmazást ad az alapjogok törvényi korlátozására. „Ehelyett a vonatkozó nemzetközi egyezmények és más alkotmányos megoldásait hasznosítva a *szabadságjogok tartalmához igazított, differenciált korlátozási feltételeket és módozatokat* célszerű az új Alkotmányban meghatározni.”²⁷

A közérdekű alapjog korlátozás egyes kérdései az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság a *jogok lényeges tartalmát* rendszerint a *korlátozás szükségessége és arányossága* kategóriájának segítségével állapítja meg. A formula története Magyarországon *Sólyom Lászlónak* a 2/1990. (II. 18.) AB határozathoz fűzött *különvéleményével* kezdődött. Az 1990 nyarán végrehajtott alkotmánymódosítás után a korábbi különvéleményben képviselt módszert az *Alkotmánybíróság vita nélkül elfogadta*. „1990 októbere óta az Alkotmánybíróság állandó kritériuma az alapjog alkotmányosan megengedhető korlátozásához, hogy annak *kényszerítő okból és arányosan* kell megtörténnie. Az *arányosság* követelménye magában foglalja a *legkevésbé korlátozó és az alkalmas eszköz* használatát. A formula nagyon hamar megszilárdult.”²⁸

A *jogkorlátozási célokat* illetően a „*szükségességi oldalon*” az Alkotmánybíróság már tevékenysége első éveiben világossá tette, hogy azok *nem egyenrangúak*, hanem rangsort képeznek. Ez az álláspont legelőször világos formában a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban került napvilágra. „A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül *másik alanyi alapjog* érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis *mögöttesen valamely „intézmény” közvetítésével* véd, s *legkisebb* ha csupán valamely *elvont érték önmagában a tárgy* (pl. a köznyugalom).” Bár az Alkotmánybíróság *más alapjog* tekintetében ilyen *konkrét sor-*

²⁷ ÁDÁM ANTAL: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól. *Jogtudományi Közlöny*, 1993/11–12. sz., 421. p.

²⁸ Ez a formula a 20/1990. (X. 4.) AB határozathoz köthető. Lásd SÓLYOM LÁSZLÓ: i. m. 399. p.

*rendet nem határozott meg, de a gyakorlat alapján elmondható, hogy ezt a rangsort követte egyéb esetekben is.*²⁹

Ezek alapján megállapítható, hogy *elvont közérdek* sosem szolgálhat alapjául olyan mértékű korlátozásnak, mint amit *mások alapvető jogainak* védelme indokolhat. „Minél kevésbé kapcsolódik konkrét alanyi jog védelméhez a korlátozó szabály, annál erősebb igazolással kell szolgálnia a normaalkotónak a szabályozás megalapozottságáról.”³⁰ A „közérdek, köznyugalom”, vagy a „közérkölc” jellegű „túl általános nevesített mércékkel szemben az Alkotmánybíróság elvileg is kifejtette, hogy ezek annyiban használhatók jogkorlátozás igazolására, amennyiben konkrét alanyi jogok sérelmével járnak, vagy azzal fenyegetnek.”³¹

A törvényhozás demokratikus legitimációját tiszteletben tartva az Alkotmánybíróság a közrendi klauzulák (közérdek, közérkölc stb.) meghatározását az Országgyűlés feladatának tekinti.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban a tulajdon közérdekből történő korlátozása (kisajátítás) kapcsán elzárkózott a „közérdek” definíálásától. „Az alapjogkorlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a ’közérdeket’ kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb ’szükségesség’ nem alkotmányos követelmény. A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok estében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás. Demokratikus társadalomban természetes, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a ’közérdeket’ igen eltérően ítélik meg. A törvénnyel érvényesített ’közérdek’ alkotmánybírósági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – még ha formálisan nem is a ’közérdek’ fennállására irányul, hanem a ’szükségesség–arányosság’ ismérveit alkalmazza – arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a ’közérdekű’ megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát).”

Az első Alkotmánybíróság megbízatása második felében gyakrabban foglalkozott az alapjogok olyan *nevesített korlátaival*, amelyeket a nemzetközi egyezmények és az Alkotmány eredeti szövege is tartalmaztak. A „közérkölc” alkotmányjogi értékelése kapcsán a rendes bíróságokba helyezte a bizalmát, és kivonult annak tartalmi megítéléséből.³² Elfogadhatóvá nyilvánította továbbá

²⁹ BALOGH ZSOLT: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In *Megtalált alkotmány?* (Szerk. Halmai Gábor). INDOK, Bp., 2000, 131. p.

³⁰ HALMAI – TÓTH: i. m. 126. p.

³¹ SÓLYOM LÁSZLÓ: i. m. 408. p.

³² 21/1996. (V. 17.) AB és 20/1997. (III. 17.) AB határozat.

alapjog korlátozását a taláros testület „a közélet tisztasága”³³ és a „köznyugalom”³⁴ védelmében.

A „köznyugalom” definitív megközelítésére is találhatunk kísérletet a 18/2000. (VI. 6.) AB határozatban. „A köznyugalom az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében normatív tartalommal meghatározott jogállamisággal összefüggésben nyer alkotmányos értéktartalmat; mint a demokratikus jogállam létezésének egyik lényeges feltétele, *rendezett belpolitikai és társadalmi együttélési viszonyokat* juttat kifejezésre. A köznyugalom *alkotmányos érték*, melyre kiterjed az állam védelmi kötelezettsége, így ennek érdekében a büntetőjog eszközeinek igénybevétele általánosságban sem szükségtelennek, sem aránytalannak nem tekinthető.” Az indoklás a továbbiakban ugyanakkor hozzáteszi: „A köznyugalom maga is *bizonytalan és értelmezést igénylő társadalmi jelenség*. Annak megítélése pedig, hogy valamely tényállítás vagy híresztelés valóban alkalmas-e a köznyugalom megzavarására, kifejezetten lehetőséget teremt az esetleges, adott esetben *önkéntes jogértelmezésre és jogalkalmazásra*.”

Az 56/1994. (XI. 10.) AB határozat vezette be az alapjog korlátozás szükségességi okaként az ún. „nyomós közérdeket”. Eszerint „a közfunkció viselése együtt járhat a magánszférához való jog bizonyos korlátozásával és *nyomós közérdek* indokolhatja, hogy a törvény a közfunkciót viselők esetében a *magánszféra meghatározott területébe* korlátozó hatalommal beavatkozzon”. Ezt követően hosszú ideig nem történt hivatkozás „nyomós közérdekre”, de a 2000. évtől kezdve már ismét előfordul.³⁵

2001-től már olyan határozatot is találhatunk [58/2001. (XII. 7.) AB], amely jelző nélküli „közérdekről” tesz említést: „... az állam az Alkotmány 8. § (2) bekezdése keretében maradvá e tekintetben is *nagyobb mozgástérrel rendelkezik*, azaz mind a „szükségesség”, mind az „arányosság” mércéjének megvonásakor érvényesítheti a *közérdekűség* szempontjait, azaz az *állami nyilvántartások egységességéhez és áttekinthetőségéhez* fűződő követelményeket”.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az *elvont közérdekűség* egyes céljai ugyan *relevánsak lehetnek* a törvényhozó számára, de ezek *feltétel nélküli alkalmazása az alapjogok lényegi tartalmát veszélyeztetnék*.

³³ 20/1990. (X. 4.) AB határozat.

³⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat és 14/2000. (V. 12.) AB határozat.

³⁵ Lásd pl. 18/2000. (VI. 6.) AB határozat.

BARNABÁS KISS

LIMITATION OF BASIC RIGHTS AND THE PUBLIC INTEREST

(Summary)

While enquiring the conditions of limitation of the human rights we try to find answers on such fundamental questions such as where the borders of the people's freedom are, in what way and to what a measure can the limitation of freedom be justified, and where does the impermissible limitation of freedom start, in other words what are the "limits of the limitation"?

The present publication demonstrates that both the international conventions and the so called "basic principle test" of the Hungarian Constitutional Court ("necessity and proportionality test") allows the limitation of the human rights on the basis of the public interest (public order, public security, public morality etc.). Both the standpoint of the theory and the practice is uniform that abstract public interests can not serve as a basis for a limitation in a greater measure than the protection of others' basic rights, thus the aims of the limitation are not equal. The greatest problem is that the definition of the public interest that is used in the practice is empty, undetermined, so the constant referring on it leads to an arbitrary regulation, to the crippling of freedom and private sphere. The state, the legislator and the public administration often likes to indicate itself as the original embodiment of public interest.

However, the examination of the public interest's subject-matter was both on the level of legal regulation and in the judicial practice cancelled. The publication presents some important Constitutional Court decisions, in which the reference on public interest has played a significant role. The citations proves as well that the Hungarian Constitutional Court intentionally ceded the right of determination of the public interest's subject-matter to the legislator. In the legal literature only András Sajó made an "attempt to give meaning" at taking the definition of the public interest.